

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG NR.	12	MO 12	84
---------	----	-------	----

Frauenfeld, 13. August 2013

609

Motion von Andrea Vonlanthen vom 13. Februar 2013 „Intervention bei Gemeindefkonflikten“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Ausgelöst durch einen Konflikt im Gemeinderat der Politischen Güttingen, über den im vergangenen Winter auch in den Medien berichtet wurde, regt der Motionär an, es sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um bei schweren Konflikten in Gemeindebehörden eingreifen und zum Beispiel vorzeitige Neuwahlen ansetzen zu können. Er verweist dabei auch auf frühere Konfliktsituationen in den Gemeindebehörden anderer Gemeinden.

In der Tat haben ähnliche Vorfälle in der Vergangenheit auch schon zu einem parlamentarischen Vorstoss geführt, nämlich zu einer Interpellation vom 23. Februar 2005 „Handlungsmöglichkeiten bei ungenügender Amtsführung eines gewählten Gemeinde- oder Stadtammanns“ (04/IN/85). Nebst diversen anderen Fragen stand damals auch die Frage einer vorzeitigen Abwahl eines Gemeindeammanns im Raum. Der Regierungsrat lehnte die Einführung einer vorzeitigen Abwahl ab und sah auch sonst keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im hier zur Diskussion stehenden Bereich.

I. Rechtslage

1. In § 59 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) ist zugunsten der Politischen Gemeinden eine ausdrückliche und recht weitreichende Gemeindeautonomie verankert. Zur kantonalen Aufsicht gehört zunächst, dass die Gemeindeordnung der Genehmigung durch den Regierungsrat unterliegt (§ 59 Abs. 2 KV). Die weiteren Aufsichtsfunktionen können durch Gesetz festgelegt und im Rahmen des Gesetzes vom Regierungsrat allenfalls weiterdelegiert werden (§§ 46 und 48 KV).
2. In § 52 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) ist die aufsichtsrecht-

liche Zuständigkeit des Kantons über die Gemeinden an das Departement delegiert, dessen Sachbereich betroffen ist. Wenn es um die allgemeine Aufsicht über die Politischen Gemeinden oder den konkreten Sachbereich der politischen Rechte geht, ist das Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) zuständig (Anhang 2 zum Geschäftsreglement des Regierungsrates; RB 172.1).

3. Die aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten des Departementes sind in § 54 Abs. 2 GemG definiert. Demnach kann das Departement:
 - der Gemeinde Weisungen erteilen, wenn ein rechtswidriger Zustand besteht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind;
 - ersatzweise Anordnungen treffen.Bevor das Departement in einer solchen Weise einschreitet, ist der Gemeinde jedoch Gelegenheit zu geben, die Mängel von sich aus zu beheben.
4. Der Gemeindeammann und die übrigen Mitglieder des Gemeinderates sind auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (§ 32 KV). Eine Möglichkeit zur vorzeitigen Abberufung, wie sie gemäss § 25 KV für den Grossen Rat und den Regierungsrat besteht, existiert auf Gemeindeebene nicht.

II. Beurteilung der Motion

1. Mit dem am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Gesetz über die Gemeinden konnte der frühere Dualismus von Munizipal- und Ortsgemeinden überwunden werden. Dementsprechend war es bei der Ausarbeitung des Gesetzes ein wichtiges politisches Anliegen, den neuen Politischen Gemeinden mit einer weitgehenden Gemeindeautonomie ein starkes Fundament zu geben. Diese liberale Grundhaltung kommt in der Konzeption des gesamten Gesetzes und in vielen Einzelbestimmungen zum Ausdruck. Umgekehrt wird von den Thurgauer Gemeinden aber auch erwartet, dass sie die Belange ihres eigenen Wirkungskreises selbst regeln und Probleme eigenständig angehen. Konflikte innerhalb des Gemeinderates sind daher in allererster Linie Angelegenheit der Gemeinde und von dieser selbst zu lösen. Wenn die interne Lösung des Problems nicht mehr gelingt, liegt es an der Behörde selbst, eine aussenstehende Vermittlung zu suchen, beispielsweise beim Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) oder bei einer geeigneten privaten Beratungsfirma.
2. Die Gemeinden sind sich ihrer Verantwortung bewusst, so dass sich dieses Lösungskonzept in der Vergangenheit bewährt hat. Bereits bei der am 14. Februar 2006 erfolgten Beantwortung der oben erwähnten Interpellation konnte festgestellt werden, dass alle Fälle, die damals zur Einreichung der Interpellation Anlass gegeben hatten, von den Gemeinden in der Zwischenzeit aus eigener Kraft gelöst worden waren.

So verhält es sich nun auch beim Konflikt im Gemeinderat Güttingen. Während der Motionär in seiner Motion vom 13. Februar 2013 davon ausging, der Regierungsrat sei „fassungsloser Zuschauer“ und der Mediator „mit seinem Latein am Ende“, stand der Fall effektiv bereits kurz vor der Lösung. Knapp zwei Wochen später, am

26. Februar 2013, ersuchte der Gemeindeammann das DIV um Entlassung aus dem Amt per 31. März 2013. Das DIV entsprach diesem Gesuch mit Entscheid vom 4. März 2013. Der von der Gemeinde beigezogene Vermittler und auch der Generalsekretär des DIV standen in dieser Zeit mit den Parteien in Kontakt. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass Aktivitäten diskret und nicht im Licht der Öffentlichkeit erfolgen müssen. Lösungen können erst kommuniziert werden, wenn sie definitiv verankert sind, was in der Öffentlichkeit zeitweilig zum falschen Eindruck führen kann, die Situation sei ausweglos festgefahren.

3. Der Motionär schlägt in erster Linie vor, im Gesetz über die Gemeinden eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um vorzeitige Neuwahlen anzusetzen. In schweren, länger anhaltenden Konfliktsituationen sollten zum Beispiel eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern, der einstimmige Gemeinderat, die grosse Mehrheit des Gemeindeparlaments oder allenfalls auch der Regierungsrat Neuwahlen ansetzen können.

Wenn man die Gemeindegrenzkonflikte der letzten Jahre betrachtet, wird schnell sichtbar, dass Neuwahlen kaum das gesuchte „Patentrezept“ zur Lösung von Gemeindegrenzkonflikten sein können. So gab es Fälle, bei denen eine zwischenzeitliche Erneuerungswahl wiederum zu einer Pattsituation führte oder bei denen der Konflikt durch ein bestimmtes Wahlergebnis überhaupt erst ausgelöst wurde. Es besteht auch die Gefahr, dass die vorgezogene Neuwahl zu einem besonders gehässigen und vom Konflikt beherrschten Kampf ausartet, was eine schlechte Voraussetzung für die zukünftige Arbeit des neuen Gemeinderates wäre. Im Übrigen bestätigt sich immer wieder die Erfahrung, dass die Konfliktlösung in einer formlosen Vermittlung schneller ist, als es ein formelles Verfahren mit Unterschriftensammlung und anschließender Ausschreibung von Neuwahlen sein könnte.

4. Zur Einführung einer vorzeitigen Neuwahl per Volksreferendum ist festzuhalten, dass die Bevölkerung aus Gründen des Amtsgeheimnisses gar nie im Detail über die Ursache und den aktuellen Stand des Konfliktes im Gemeinderat informiert ist. Sie hat weder die Kriterien noch die Informationen, um die Frage zu beurteilen, ob und wann ein Konflikt vorliegt, der eine Abberufung des Gemeinderates rechtfertigt. Das Volksrecht auf Abberufung des Gemeinderates ist kein Mittel zur Lösung von Konflikten im Gemeinderat. Es wäre viel eher ein politisches Druckmittel, das eine ganz andere und schwerwiegendere Gefahr beinhaltet: Einer korrekt amtierenden Behörde könnte jederzeit mit einer Abwahl gedroht werden, wenn in sachgerechtem Gesetzesvollzug Entscheide gefällt werden müssen, die bestimmten starken Gruppierungen missfallen. Eine feste vierjährige Amtszeit gewährleistet dagegen die für Behördenmitglieder notwendige Unabhängigkeit bei Sachentscheiden. Die gleichen Überlegungen gelten im Übrigen auch für die Möglichkeit der Abberufung des Gemeinderates durch das Gemeindeparlament.
5. Eine Selbstaflösung des Gemeinderates mit einstimmigem Gemeinderatsbeschluss ist der Thurgauer Gesetzgebung insofern fremd, als diese Möglichkeit auf kantonaler Ebene für den Regierungsrat auch nicht besteht. Diese Variante erscheint bei Gemeindegrenzkonflikten ohnehin als kontraproduktiv, weil sie nicht zur

Suche nach Lösungen animiert, sondern im Gegenteil eher dazu verleitet, bei Schwierigkeiten den „Bettel“ einfach hinzuwerfen.

6. Es bleibt der Vorschlag, dem Regierungsrat die Möglichkeit zur Abberufung eines Gemeinderates zu geben. Rechtlich müsste dies anhand klarer Kriterien durch einen formellen Entscheid mit Rechtsmittelmöglichkeit geschehen. Angesichts des Rechtsmittelweges bis vor Bundesgericht wäre eine zeitnahe Neuwahl kaum zu erreichen. Der Vorschlag passt im Übrigen auch nicht zur verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie. Ein Einschreiten des Kantons muss im Zeichen der Gemeindeautonomie stets mit der gebotenen Zurückhaltung erfolgen. Dieser Vorschlag ist daher abzulehnen. Die Gemeindebehörden müssen sich allerdings auch bewusst sein, dass die Gemeindeautonomie ihnen nicht nur Freiheit und Unabhängigkeit in guten Zeiten bietet. Auch in politisch, personell oder sachlich schwierigen Phasen wird von ihnen erwartet, dass sie ihre Belange selbst regeln, ohne dass ihnen gleich der Kanton die Lösung des Problems abnimmt.
7. Als denkbare Lösung regt der Motionär schliesslich an, dass das DIV als Vermittler auftreten könnte. Dem ist zuzustimmen, obwohl auch hier eine gewisse Zurückhaltung angezeigt ist, weil das zuständige Departement ja auch als Rekursinstanz zur Verfügung stehen muss, wenn der Konflikt in einen rechtlichen Streitfall ausartet. Dennoch steht das DIV selbstverständlich beratend zur Verfügung, wenn es von einer Gemeinde entsprechend angefragt wird. Eine neue gesetzliche Grundlage braucht es dafür nicht. Eine Beratung oder Vermittlung durch Personen des Kantons muss aber in einer Atmosphäre des Vertrauens und mit der notwendigen Sensibilität gegenüber beiden Seiten erfolgen. Es ist zu bezweifeln, ob die Voraussetzungen für die Vermittlung besser wären, wenn der Kanton gleichzeitig mit dem Machtmittel der Ansetzung von Neuwahlen drohen würde.
8. Das politische und auch das wirtschaftliche Klima mögen in den vergangenen Jahrzehnten rauer geworden sein. Es kann daher auch sein, dass Konflikte in Gemeindebehörden in jüngerer Zeit etwas härter ausgetragen werden oder vermehrt an die Öffentlichkeit gelangen. Eine statistische Erfassung solcher Fälle besteht nicht, weil sie oft im Hintergrund, ohne öffentliche Kommunikation und ohne formelles Rechtsverfahren behandelt werden. Im DIV nehmen Konflikte in Gemeindebehörden seit vielen Jahren ein gewisses Mass an Arbeitskapazitäten des Generalsekretärs und des Rechtsdienstes in Anspruch, ohne dass deswegen aber in den letzten Jahrzehnten eine Erhöhung von Stellenprozenten verlangt worden wäre. Man kann daher allenfalls von einer leichten Zunahme, aber keineswegs von einer gravierenden Häufung solcher Fälle ausgehen.
9. Es ist nicht zu vergessen, dass politische Differenzen in einer Behörde normal sind und auch persönliche Differenzen immer vorkommen können. Als primäres Konfliktlösungsmittel in einer Behörde ist die Abstimmung vorgesehen, deren Resultat sich die unterlegene Minderheit beugen muss. Bei schweren persönlichen Differenzen oder allfälligen grösseren fachlichen Unzulänglichkeiten hat die Gemeindebehörde einen gewissen Spielraum bei der Vergabe von Ressorts und der Zuteilung von Geschäften. Auf diese Weise müsste praktisch immer sichergestellt werden kön-

nen, dass der Gemeinderat handlungsfähig ist und die Gemeinde ihre Aufgaben zum Wohl der Bevölkerung wahrnimmt. Wenn dies nicht mehr der Fall ist, hat der Kanton bereits heute die notwendigen aufsichtsrechtlichen Mittel. Der eingangs zitierte § 54 Abs. 2 GemG gibt dem zuständigen Departement die Möglichkeit zum Einschreiten, wenn ein rechtswidriger Zustand besteht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind. Dies könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn der Gemeinderat nicht mehr beschlussfähig wäre, die anstehenden Geschäfte nicht mehr behandeln oder gar keine Sitzungen mehr durchführen würde. In solchen Fällen könnte das zuständige kantonale Departement der Gemeinde Weisungen erteilen oder ersatzweise Anordnungen treffen. Die Mittel und Möglichkeiten der kantonalen Massnahmen sind dabei nicht durch einen Katalog beschränkt. Vielmehr lässt die offene Formulierung des Gesetzes zu, dass alle Massnahmen angeordnet werden können, die insgesamt sachgerecht und verhältnismässig sind. Wenn die Führung der Gemeinde also derart versagt, dass die für die Bevölkerung notwendigen Dienste nicht mehr erbracht werden, steht der Kanton keineswegs machtlos da. Im konkreten Fall Güttingen sind Klagen dieser Art aus der Bevölkerung aber nicht an den Kanton herangetragen worden, weshalb es auch keinen Grund für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons gab.

10. Der Vollständigkeit halber ist noch zu erwähnen, dass die Gemeindeautonomie für die Schulgemeinden und die Bürgergemeinden nicht gilt, weshalb die kantonalen Aufsichtsstellen bei diesen Gemeindearten mehr Einfluss haben. Eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung vorzeitiger Neuwahlen gibt es aber auch hier nicht. Bei den Schulgemeinden sind die Aufsicht und die kantonalen Leistungen in der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RB 411.111) detailliert geregelt. Die entsprechenden Aufgaben werden durch das Departement für Erziehung und Kultur (DEK) wahrgenommen. Bei den Bürgergemeinden war eine Begleitung durch das DIV in den letzten Jahren nur bei Fusionen notwendig. Diese sind in der Zwischenzeit abgeschlossen.
11. Zusammenfassend führen diese Erwägungen zum Schluss, dass die gegenwärtigen gesetzlichen Grundlagen genügen und die Einführung von vorzeitigen Neuwahlen auf Gemeindeebene nicht angezeigt ist.

III. Historischer Blick auf kantonale Interventionen gegenüber Gemeinden

Beim Thema Gemeindeautonomie und kantonale Interventionsmöglichkeiten mag es interessant sein, einen Blick auf die etwas fernere Thurgauer Vergangenheit zu werfen:

Die Gemeinde Halden wurde am 9. März 1839 mit Beschluss des Kleinen Rates (Regierungsrat) unter staatliche Aufsicht gestellt. Grund für die Staatsadministration oder Bevormundung, wie es auch hiess, war, dass „die Besorgung ihrer finanziellen Angelegenheiten bedenklich ins Arge geraten war und die Gemeinde vor dem Zerfall gerettet werden musste“. Es wurde ein sogenannter Interimsverwalter eingesetzt. Erst als die Finanzen endlich in Ordnung gebracht waren und die Gemeinde nach Ansicht des Regierungsrates auch ihre übrigen Aufgaben zufriedenstellend erfüllte, wurde sie auf den 1. Juni 1907 in die Selbständigkeit entlassen. Der Regierungsrat behielt sich dabei aus-

drücklich vor, wieder auf die Bevormundung zurückzukommen, „wenn die gestellten Bedingungen nicht in genügender Weise erfüllt werden“ (RRB Nr. 1184 vom 17.05.1907).

Ein ähnlicher Fall wie Halden ist die Ortsgemeinde Landschlacht, die zwischen 1848 und 1855 von einem Kreisrichter als Interimsverwalter geführt wurde. Die Gründe waren hier neben der schlechten finanziellen Lage die vergebliche Suche nach einem Kandidaten für das Amt des Ortsvorstehers. Bei der Ortsgemeinde Willisdorf schliesslich übernahm 1844 ebenfalls ein Kantonsbeauftragter die Rechnungsführung.

Die Lösung der finanziellen Probleme der Orts- und Bürgergemeinden Niederneunforn im Zuge der Thurkorrektur ist insofern instruktiv, weil der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat im Jahr 1884 nicht nur die Situation beschrieb, sondern auch eine Begründung für seine Ansichten lieferte. Daraus geht hervor, dass der Regierungsrat nicht wollte, dass die Gemeinde, deren Schuldenlast zu drückend geworden war, sich ohne eigenes Dazutun mit Hilfe von Staatsbeiträgen aus dieser Schuldenlast befreite. Deshalb übernahm der Staat die Rechnungsführung und achtete darauf, dass zunächst alle eigenen Möglichkeiten der Gemeinde zur Sanierung der Finanzen ausgeschöpft wurden.

Im Jahr 1922 war die Munizipalgemeinde Arbon bedingt durch die Wirtschaftskrise in eine finanzielle Situation geraten, die sie überforderte. Daraufhin wandte sie sich mit einem Hilfesuch an den Regierungsrat, der – wie schon im Fall von Niederneunforn – nach dem Grundsatz handelte, dass Massnahmen der Gemeinde „bis an die Grenze der Möglichkeit der Selbsthilfe der Staatshilfe voranzugehen“ hätten. In der Folge wurden die Arboner Finanzen über lange Jahre überwacht und noch im Jahr 1943 unterlag der Voranschlag der Gemeinde Arbon der Genehmigung des Regierungsrates.

Bei diesen Beispielen handelt es sich um unterschiedlich weit gehende Unterstützungsaktionen des Regierungsrats gegenüber den Gemeinden zur Lösung eines finanziellen Problems. Keine dieser Interventionen war auf einen personenbezogenen Konflikt in einer Gemeindebehörde zurückzuführen.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach